

## ОСНОВНІ ОСОБЛИВОСТІ АМЕРИКАНСЬКОЇ ВЕРСІЇ АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Т. Кондратюк,  
кандидат наук з державного управління,  
докторант, НАДУ при Президентіві України

*Подано й розгорнуто поняття державного управління у широкому та вузькому розумінні як двох взаємопов'язаних підходів до практики та вивчення професійного формулювання і впливу державної управлінської політики та запровадження цієї політики на регулярній і організованій основі для задоволення публічних інтересів суспільства, його окремих складових і громадянського загалу. Охарактеризовано систему державного управління США. Описано результати всебічного дослідження американської системи управління штатів та її сучасного розвитку.*

*The concepts of public administration and government as two interconnected approaches to practice and study of the professional formulation and influence of public policy and the implementation of such policy on a regular and organized basis on behalf of the public interest of a society, its civic subparts and its citizenry are presented and elaborated. The U.S. government system is characterized. The results of comprehensive exploration of the USA state government and its contemporary development are described.*

Розглянувши основні підходи до поняття державного управління (англ. public administration), представлені у світовій науковій літературі, ми дійшли висновку, що слід спиратися на його визначення, обгрунтоване у працях таких провідних авторитетних теоретиків науки державного управління, як Дж. Гордон, Ф. Маріні, М. Мілакович та ін [1, с. 7; 2, с. 1782—1783]. Сутність цього визначення полягає в тому, що державне управління являє собою сферу соціальної практики і наукову галузь, яка охоплює діяльність із формулювання та впровадження управлінської політики не лише органів виконавчої гілки державної влади всіх рівнів, й органів представницько-законодавчої влади, судової влади, місцевого самоврядування, керівників і функціонерів політичних партій, представників різноманітних лоббістських утворень, працівників засобів масової інформації, інших зацікавлених осіб і соціальних груп [2, с. 49].

На нашу думку, схарактеризоване вище поняття можна позначати категорією "державне управління в широкому розумінні". Виходячи з практики слововживання, що у другій половині 90-х рр. минулого століття вкоринилася в українській науці, надалі, використовуючи

термін "державне управління" без додаткових пояснень, будемо мати на увазі саме державне управління в широкому розумінні, тобто public administration. Однак не слід забувати, що у світовій науці поширене й поняття державного управління у владному, вузькому розумінні (англ. government). Російські фахівці С. Пронкін і О. Петруніна наголошують на тому, що порівняльне державне управління (у вузькому розумінні) як галузь наукових пошуків має відносно довгу історію, але як навчальна дисципліна з'явилося не так давно, хоча в зарубіжних країнах накопичено достатній досвід її викладання: наприклад, в університетах США "Comparative Government" викладається з 40-х років. Останнім часом аналогічну дисципліну було введено до навчальних планів багатьох російських освітніх закладів, що готують політологів, юристів, державних службовців [3, с. 3].

Однією з трьох головних традицій державного управління, що склалися в межах західної мегацивілізації, є так звана англосаксонська [5, с. 520]. Вона відображена у працях таких корифеїв наукової галузі, як В. Вільсон (Wilson), А. Гулік (Gulick), Д. Волдо (Waldo), В. Остром (Ostrom). Англосаксонська традиція державного управління розвива-

лася шляхом "відмови від влади", тобто має схильність до ігнорування політики у сенсі "politics" як процесу, "котрий детермінує, хто (який саме соціальний актор) що, коли та яким чином одержує, владний розподіл цінностей" [6, с. 18] і наголошування на нейтральності й професійному адмініструванні як на головних інструментах контролю над бюрократичними утвореннями та запобігання потраплянню в полон до останніх. Згідно з англосаксонською традицією акцент робиться на відповідальності, підзвітності державного управління та на ефективності, економічності як його справжній місії. Іншими словами, вважається, що створення ефективних і нейтральних бюрократичних структур призводитиме до розвитку та процвітання у суспільстві. У той же час бюрократичні утворення розглядаються як загрозові за умови надання ним влади; звідси випливає, що суспільство повинно жорстко й безперервно їх контролювати. Нарешті, навіть нейтральні бюрократичні структури можуть використовувати владу неналежним чином, що робить необхідним вилучення влади у бюрократичних утворень і заборону для них користуватися владою. Це досягається через розуміння бюрократичних структур просто як інструментальних виконавців політичної та соціальної волі. За англосаксонською традицією, бюрократи повинні лише здійснювати виконавську роботу як "слуги" громадськості. Згідно з цим підходом, коли політика в частині "politics" втручається в державне управління, одразу виникають проблеми та знижується ефективність останнього [4, с. 45].

С. Пронкін і О. Петруніна, які здійснили вдалий порівняльний аналіз систем державного управління по окремих країнах, за предметною логікою науки державного управління у вузькому сенсі, починаючи з дослідження особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, потім зверталися до характеристики органів державної влади всіх гілок і рівнів. Відповідно, скажімо, розділ, присвячений державному управлінню у Сполучених Штатах Америки, відображає функціонування Конгресу, інституту президентства і виконавчої влади, судової системи, регіонального і місцевого управління та інституту державної служби [3, с. 97—194].

Вдалу узагальнену характеристику сучасної системи державного управління США надав відомий український науковець, фахівець із конституційного права професор В. М. Шаповал. Надалі з певними доповненнями відтворимо ключові положення цієї характеристики. Отже, за Конституцією США, законодавча влада в цій країні належить Конгресу Сполучених Штатів, який утворюють Сенат і Палата представників. Палати Конгресу США рівноправні. Розбіжності, що виникають між ними у законодавчому процесі, мають долатися за допомогою узгоджувальної процедури. Суттєві відмінності від компетенції відповідних структур в інших парламентах має зміст повноважень постійних комітетів палат Конгресу. Вони проводять так звані слухання з метою контролю за діяльністю

органів виконавчої влади. Беручи участь у законодавчому процесі, саме постійні комітети визначають, які з положень розглянутих ними законопроектів обговорюватимуться в палаті, а законодавчі пропозиції самих комітетів розглядаються палатою позачергово [7, с. 207—208].

Про високу ефективність законотворючої роботи комітетів говорить той факт, що до 90 % пропонує ними законопроектів і резолюцій схвалюється обома палатами Конгресу, хоч іноді з поправками. До компетенції конгресових комітетів належать також підтримання контактів із федеральними органами виконавчої влади у своїй галузі та нагляд і розслідування діяльності цих органів, а також приватних осіб і організацій [8, с. 59—60].

Фактичним главою виконавчої влади є Президент США: вважається, що всі органи виконавчої влади діють за повноваженнями, делегованими їм Президентом. Урядові функції виконує очолюваний Президентом Кабінет. Особливістю організації виконавчої влади в США є наявність різноманітних і численних федеральних органів, керівники яких не належать до Кабінету: йдеться про адміністративні агентства, президентські комісії тощо. Ці федеральні органи не утворюють ніякої структури і діють самостійно під загальним керівництвом Президента. Причому деякі з них відіграють не меншу роль, ніж ті, керівники яких входять до складу Кабінету.

Що стосується судової влади, то в США існує дві системи загальних судів: федеральна і штатів. До федеральної системи судів належать Верховний Суд США, апеляційні і окружні суди, а також спеціальні суди. До складу Верховного Суду входить дев'ять суддів, одного з яких Президент США призначає головою. Взагалі суддів Верховного Суду і всіх інших федеральних судів призначає безстроково саме Президент за "поради і згоди" Сенату. До речі, функцію конституційного контролю здійснюють усі без винятку загальні суди США, хоча найважливішу роль у цій справі відіграє Верховний Суд [7, с. 209—210].

Добре відпрацьовані та ефективно функціонують у США механізми, що не допускають підсилення однієї владної "гілки" за рахунок іншої, зокрема на федеральному, загальнонаціональному рівні. Скажімо, Конгрес, який є носієм законодавчої влади, може відхилити законопроекти, представлені главою виконавчої влади — Президентом. Президент затверджує законопроекти, прийняті Конгресом, і має право накладати вето на ті з них, із якими не згоден. Багато з-поміж президентських повноважень реалізуються лише за ухвалення Сенатом (наприклад, укладення міжнародних договорів). Верховний Суд має право остаточно визнавати недейсними (як такі, що не відповідають Конституції США) прийняті закони й акти виконавчої влади [8, с. 48—49].

Вельми цікавою і впливовою ланкою національної системи державного управління США є сукупність підсистем, що діють на рівні штатів. Узагалі-то в науці державного управління системи управління штатів (англ. state government) розглядаються як важлива теоре-

тична категорія даної галузі. Під ними розуміють політичні співтовариства, організовані на регіональній основі, які є субнаціональними одиницями державного управління у федеративних системах. Суверенність систем управління штатів зазвичай визнається як національною конституцією, так і власними конституціями цих утворень. Вони мають повний набір політичних інституцій, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а посадовець, що очолює їхню систему управління, у більшості випадків іменується губернатором (англ. governor). Органи управління штатів надають послуги, що є життєво важливими для кожного з мешканців і місцевих спільнот у цілому, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, правопорядку, дорожнього господарства, транспорту, громадського добробуту, культури, рекреації, охорони навколишнього середовища і лісівництва. Вони забезпечують підтримку виробництва і регулюють бізнесову діяльність, зокрема з точки зору додержання споживчих стандартів. Органи управління штатів мають владні повноваження стосовно місцевих органів урядування, включаючи округи, великі й малі міста тощо. Їхні обов'язки також зазвичай охоплюють регулювання громадської інфраструктури, включаючи забезпечення електроенергією та газом, функціонування портів, використання землі, розв'язання житлових проблем.

Провідний фахівець із цього кола питань К. Вілтшир вважає, що штати та їхні системи управління існували у різноманітних формах з давніх часів усюди, де суспільства впроваджували федеративні форми державного устрою. У своєму сучасному вигляді штати почали з'являтися в Європі з кінця епохи Середньовіччя, коли стали виникати конфедеративні, а потім і федеративні суспільні системи. Однак найважливішою подією у сфері розвитку систем управління штатів було утворення союзу штатів — Сполучених Штатів Америки — згідно з конституцією цієї держави, прийнятою 17 вересня 1787 р. З того часу американська система управління стала домінуючою моделлю для подальшого утворення федерацій у всьому світі. Загалом органи управління штатів існують усюди, де вкорінилися федеративні форми державного устрою, включаючи в першу чергу країни з великими територіями або мультикультурні суспільства, що бажають союзу, а не унітарності. Найбільш відомі системи управління штатів функціонують у кількох країнах, де суб'єкти федерації носять саме таку назву (крім США, скажімо, в Австралії, Індії, Малайзії), а також у Канаді (провінції), Німеччині (землі) і Швейцарії (кантони) [12, с. 2126].

У демократичних федераціях сутність і роль систем управління штатів найвиразніше вимальовується у класичній теорії чи моделі так званого кординанового федералізму, або ж федералізму листкового тістечка (англ. theory of coordinate, or layer cake, federalism), згідно з якою кожен "лист", загальнонаціональний, рівня штатів і місцевий, має власні, чітко визначені й самостійні функції та джерела доходів [10]. Але на практиці ця модель зустрічається дуже

рідко, якщо взагалі існує, тому сучасні теоретики радше говорять про "органічний федералізм" (англ. "organic federalism") [11] або ж "федералізм мармурового тістечка" (англ. "marble cake" federalism) [12] для того, щоб пояснити комбінування зусиль органів управління різних рівнів у наданні багатьох видів послуг. Під цим кутом зору органи управління штатів нині розглядаються у новій ролі, як партнери, що поділяють виконання функцій у таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, транспорт тощо, з утвореннями інших рівнів загальнонаціональної системи державного управління. Особливості супутнього розподілу владних повноважень залежать від "офісної" специфіки основних рівнів політичного режиму, навіть у частині його "примх, забаганок і химер", і можуть суттєво змінюватись із плином часу [13].

К. Вілтшир підкреслює, що в Америці національний уряд має зобов'язання перед штатами. Він повинен поважати їхню територіальну визначеність і не порушувати її без згоди штатів, захищати штати від "вторгнень і повстань" і гарантувати для кожного з них республіканську форму правління. Конституція США також запобігає втручанням органів управління штатів у міжнародні відносини або укладенню угод між ними, що містять дискримінаційні положення стосовно торгівлі між штатами. Штати не можуть обкладати митом або податками імпорт чи експорт і випускати в обіг паперові гроші. Так само вони мають конституційні обов'язки у галузі взаємовідносин, зокрема повинні виявляти повну довіру процесуальним складовим правових систем інших штатів і не повинні допускати дискримінацію по відношенню до громадян інших штатів [9, с. 2126].

Щоб краще зрозуміти нинішню ситуацію, коротко узагальнимо процеси розвитку систем управління штатів за останні півстоліття. На думку переважної більшості американських фахівців, тенденції, що беруть початок у 60-х рр., зчинили позитивний вплив на адміністрування й управлінську політику на рівні штатів, суттєво підвищили їхній потенціал у цих галузях. Починаючи з 70-х рр., легіслатури (органи законодавчої влади) штатів запровадили низку інструментів наглядової діяльності: аудит, підрозділи з оцінювання, механізми використання коштів, які надходять із федеральних джерел, тощо. Губернатори взялися за розв'язання критично важливих проблем, що породжувалися зміною економічних, демографічних і соціальних умов, і демонстрували зростаючу зацікавленість у розвитку керованої, сучасної структури виконавчої гілки влади з метою як визначення головних проблем і алгоритмів їхнього розв'язання, так і відповідних механізмів управлінської політики та програм. Підвищився рівень професіоналізму чиновників органів виконавчої та законодавчої влади штатів, те ж саме стосувалося й системи юстиції та судів. Нарешті, важливі рішення Верховного Суду США зробили можливим узяття на себе штатами більш значущої ролі у політичній системі країни. Усе перелічене надало, наприклад, Е. Боуман і Р. Кіарне підстави стверджувати, що

відбулося "відродження штатів", тобто органи влади штатів підвищили свою здатність відповідати на виклики управлінської політики та зробилися повноцінними партнерами в межах американського федералізму [14, с. 48—56; 16; 17; 18; 19].

Неухильний процес "відродження штатів" почав зазнавати гальмування на початку 90-х рр., коли багато з-поміж штатів США стикнулися з бюджетними проблемами. Одночасно у середині 80-х — на початку 90-х рр., у низці штатів були створені комісії з ефективності, економії та підвищення продуктивності менеджменту (найбільшу активність подібні комісії виявляли у Південній Кароліні, Техасі, Вашингтоні, Вірджинії та Коннектикуті). Багато штатів почали реструктурувати свої операції; деякі здійснювали повномасштабну реструктуризацію, інші обмежувалися окремими реорганізаціями та скороченням обсягу роботи своїх органів управління. Увага почала зосереджуватися на питанні про те, яку роль штати і в цілому органи влади та управління країни повинні відігравати, включаючи проблему перерозподілу повноважень між владними рівнями й пошук адекватних форм, методів та інструментів діяльності. У всіх ланках політичної системи підвищилася зацікавленість у посиленні ролі приватних осіб, утворень і структур [20; 21; 22].

З кінця 1990-х рр. розгортається нинішній етап реформування систем управління американських штатів [23]. Він охоплює найширше коло питань проведення операцій, здійснення витрат і менеджменту. Залучені до реформування займаються діапазоном проблем, до якого входять відповідальність і звітність органів управління, результативність їхньої роботи, всіх аспектів її ефективності та забезпечення рівності й справедливості. Під час його здійснення частина функцій агентств виконавчої гілки влади ліквідується, частина передається іншим підрозділам або субрегіонам штатів. Особлива увага приділяється оптимізації розподілу повноважень між адміністративними рівнями. Для виконання управлінської роботи й надання послуг усе більшою мірою залучаються приватний сектор і консультанти. Все інтенсивніше розповсюджуються нові, прогресивні методи і процедури виконання звичайної, рутинної управлінської праці. Те ж стосується вдосконалення процесів підготовки та підвищення кваліфікації службовців та систем винагороди за виконувану працю. Прикладами є застосування управління якістю, цільового менеджменту, методів організаційного проектування тощо.

На основі викладеного вище можна зробити наступні головні висновки.

Слід розмежовувати поняття державного управління у широкому розумінні (англ. public administration) та у власному, вузькому розумінні (англ. government). Державне управління у широкому розумінні являє собою сферу соціальної практики і наукову галузь, яка охоплює діяльність із формулювання та впровадження управлінської політики органів виконавчої, представницько-законодавчої, судо-

вої влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, керівників і функціонерів політичних партій, представників різноманітних лоббистських утворень, працівників засобів масової інформації, інших зацікавлених осіб і соціальних груп. Державне управління у власному, вузькому розумінні охоплює аспекти й питання особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, характеристики органів державної влади всіх гілок (представницько-законодавчої, виконавчої, судової) і рівнів, регіонального і місцевого самоврядування та інституту державної служби.

У забезпеченні результативності й ефективності національних систем управління федеративних держав важливу роль відіграє така ланка, як системи управління штатів (англ. state government). Це поняття є важливою категорією науки державного управління. Системи управління штатів визначають як політичні співтовариства, організовані на регіональній основі, які є субнаціональними одиницями державного управління у федеративних країнах та мають повний набір політичних інституцій (включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади), широку сферу діяльності і владні повноваження стосовно місцевих органів урядування.

Діяльність систем управління штатів США є зразком ефективності та взірцем для побудови відповідних систем у інших країнах світу. Концептуальною основою їх структурування та роботи є теорія "органічного федералізму", або ж "федералізму мармурового тістечка". Змістом нинішнього етапу розвитку систем управління американських штатів є звуження діапазону і скорочення обсягу повноважень, інтенсивне залучення до надання послуг організації приватного сектора і консультантів, широке застосування сучасних прогресивних форм і методів діяльності (вдосконалення процесів підготовки й підвищення кваліфікації кадрів, використання комплексу механізмів "управління якістю", так званого "організаційного проектування" та ін.).

#### Література:

- Gordon G. J., Milakovich M. E. Public administration in America. — 6th ed. — New York: St. Martin's, 1998. — [XIII], 513 p.
- Marini F. Public administration // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 3. — P. 1782—1788.
- Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. — М.: Аспект Пресс, 2001. — 416 с.
- Кондратюк Т. Поняття та основні традиції світової науки і практики державного управління // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2005.

— Вип. 1. — С. 41—50.

5. Arellano-Gault D., Castillo-Vega A. del. Maturation of public administration in a multicultural environment: lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian political traditions // International Journal of Public Administration. — 2004. — Vol. 27. — № 7. — P. 519—528.

6. Кондратюк Т. В. Державна політика підтримки малого бізнесу: Монографія. — К.: Академія, 2003. — 112 с.

7. Шаповал В. М. Державний лад країн світу. — К.: Український Центр Правничих Студій, 1999. — 320 с.

8. Современные Соединенные Штаты Америки: Энцикл. справочник. — М.: Политиздат, 1988. — 542 с.

9. Wiltshire K. State government // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 4. — P. 2126—2129.

10. Wheare K. C. Federal government. — 4th ed. — London: O.U.P., 1963. — 266 p.

11. Sawyer G. Modern federalism. — London: Pitman, 1976. — VII, 204 p.

12. American federalism in perspective / Ed. by A. Wildavsky. — Boston: Little, Brown, 1967. — IX, 277 p.

13. Rufus D. S. The federal principle. — Berkeley: University of California Press, 1978. — XI, 237 p.

14. Bowman A. O'M, Kearney R. C. The resurgence of the states. — Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1986. — X, 269 p.

15. Conant J. K. Reorganization and the bottom line // Public Administration Review. — 1986. — Vol. 46 (January-February). — P. 48—56.

16. Nathan R. P., Doolittle F. C. Reagan and the states. — Princeton (NJ): Princeton University Press, 1987. — XV, 375 p.

17. Osborne D. Laboratories of democracy. — Boston (MA): Harvard Business School Press, 1988. — X, 380 p.

18. Conant J. K. In the shadow of Wilson and Brownlow: Executive branch reorganization in the states // Public Administration Review. — 1988. — Vol. 47 (September-October). — P. 892—902.

19. The state of the states / Ed. by K. E. Van Horn. — Washington (D.C.): Congressional Quarterly, 1989. — X, 235 p.

20. Governors on governing / Ed. by R. D. Behn. — Washington (D.C.): National Governors' Association; and Lanham (MD): University Press of America, 1991. — VI, 184 p.

21. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. — Reading (MA): Addison-Wesley, 1992. — XXII, 405 p.

22. Cigler B. A. Professionalizing the American states in the 1990s // International Journal of Public Administration. — 1993. — Vol. 16. — No. 12 (Fall). — P. 1965—2000.

23. Cigler B. A. State reinvention // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 4. — P. 2129—2130.